

法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

災害対策法制の有効性：その構造的課題

著者	長谷部 俊治
出版者	法政大学社会学部学会
雑誌名	社会志林
巻	59
号	2
ページ	27-61
発行年	2012-09
URL	http://hdl.handle.net/10114/7473

災害対策法制の有効性

——その構造的課題——

長谷部 俊 治*

東日本大震災（2011年3月11日）において、災害対策のための法制度は有効に機能したのだろうか。その疑問に答えるべく、災害対策法制の構造的な特徴を精査したうえで、東日本大震災における制度の働き方を法機能の視点から吟味し、その課題を考察することとしたい。

ただし、ここでは原発事故及びその関連法制を除外して考える。東日本大震災で起きた災害は、その直接の原因によって地震・津波・原発事故の三つに分けることができるが、福島第一原子力発電所の事故については、起きた現象そのものが未だ解明されていない。さらには、問題の中核にあるのは原子力技術の法的制御という課題であり、法制度について別途の考察を必要とするからである（長谷部 2011 p.38-41）。

1 災害対策法制の構造特性

災害対策法制は、規模の大きな災害に関して、災害の予防、被災時における応急的な対応、被災後の復旧と復興とを実施するための法令群である。これに対してどのような法機能が期待されているのだろうか。

1.1 天災と人災

法令において「災害」をどのように定義するかは、法令の目的や性質に応じて区々である。たとえば災害弔慰金の支給における「災害」は自然現象による被害に限定されている（「災害弔慰金の支給等に関する法律」2条）のに対して、火事や危険物の爆発などの被害を含めて災害とする法令も多い¹⁾。

* 法政大学社会学部教授

¹⁾ たとえば防災行政の基本法とされる「災害対策基本法」においては、「災害」の定義として、i) 暴風、豪雨、洪水、津波などの異常な自然現象により生じる被害、ii) 大規模な火事や爆発、被害の程度がこれに類する大規模な事故（たとえば放射性物質の大量放出）により生じる被害としている（同法2条1号、同法施行令1条）。これは、災害対策基本法が防災体制、防災計画、災害応急対策などの基本を定めることを目的としているため、その対象として、社会秩序や公共の福祉の確保に大きな影響を及ぼす恐れのある被害（社会的に重大な被害）を包括的に定める考え方を採用した結果である。従って、i) の被害であっても、相当規模の被害が発生しないものは同法の対象とはならないとされている。

しかしながら、法秩序の観点からは自然災害（天災）と人為的に引き起こされた事故災害（人災）とを峻別しなければならない。前者は被害発生の原因について法的な責任を問うことはできない一方（もちろん、自然現象が起きたときにそれによる被害の発生・拡大等を防止する責任が問われることはある）、後者は災害の原因である事故の発生について不法行為による損害賠償責任を問われる場合がある。特に、社会に対して危険を作り出している者については無過失責任が求められているが（工作物の設置・保存の瑕疵についての所有者責任（民法717条）など）、これは、そのような者は危険を防止する能力を有していることなどから、それによって生じる損害に対して重い責任を負わなければならないという考え方（危険責任）による²⁾。

つまり、私法においては天災と人災とは扱いが異なるのである。そしてこのことは、社会の統合維持のための負担は受け入れられ易いことに反映する。天災は「お互いさま」の関係にあること、天災に晒された者を保護・支援することは公共的な責務であると考えられていること、さらには天災防御のためには相互協力が不可欠な場合が多いことなどがその理由である。一方、事業に伴う事故については、そのように認識されていないことから、事業者の負担を明確にすることが求められ、事故を起こした者による相応で明確な負担が必要となる。

しかしながら、どのような災害であろうと、それが発生したときにまず必要なのは、被害の拡大を防ぎ、被災者を救援し、復旧・復興を支援することであり、災害対策法制はそのような必要に応えるべく構築されなければならない。そしてその有効性はまずはその視点から評価されるべきであって、帰責を明確にすることは二次的な要請である。その意味で、災害対策法制においては、天災と人災とを区別することはそれほど重要な問題とはならないのである。

1.2 災害対策の類型

災害対策は、事態の変化とともに変化する。大きく、災害予防、被災時における応急対応、被災後の復旧・復興にわけることができるが、それぞれに応じて求められる対応に質的な違いがある。

その違いは、たとえば「救援3か月、復旧3年、復興30年」という格言によく現れている。詳細は東日本大震災における対応の吟味（44-49ページ）の際にあわせて考えることとするが、それぞれの基本原則は次のとおりである。

まず災害予防の基本は、リスクコントロールである。リスクを予測し、それを最小化するべく（minimize maximum）準備するのである。危害の程度と発生確率を推定して、最悪を最小化する判断力が欠かせない。また、その基盤として、土地の記憶を継承し、防災を日常化することが重要である。

²⁾ 無過失責任を課すもう一つの考え方として、利益をあげる過程で損害を与えた者は、利益あるところに損失も帰すべきだから、利益から賠償しなければならないという考え方（報償責任）もある。また、過失による災害（人災）のなかで、火事については、重過失でない限り損害賠償責任を免除されている（「失火ノ責任ニ関スル法律」）。

次に、応急対応の中心的課題は救援活動である。刻々と変わる被災者のニーズに臨機応変に対応することがすべてである。同時に、災害の拡大・再発を防ぐことも極めて重要である。即応性と優先性の判断、持てる資源の有効・効率的な投入などが求められる。

復旧は、日常性の回復が目標となる。応急対応の要請と復興への期待とが交錯するなかで、難しい判断に迫られることが多い。被災という事実は消えず、完全な原形復旧は不合理である一方、早期に日常性を回復しなければならない。公共施設については社会的機能の復旧を目指さなければならないし、個人財産の復旧に当たっては、居住機能のような社会的な基本ニーズを満たすためのものについては公共的関与が不可欠となる。

復興での最大の課題は、地域社会のビジョンを描くことである。構想力が問われ、ビジョン選択に向けた合意形成が鍵となる。その際に防災は重要な要素であるが、唯一ではない。ベースとなるのは、地域社会が抱える問題を見つめて地道にそれに取り組むという、地域づくり一般に共通するスタンスである。

このように、対策の類型に応じて課題が異なり、対応手法を工夫する必要がある。しかも対策類型は同じであっても、どのような手法が有効であるかは災害の種類や被災地域の特性に応じて違う

図1 災害対策に関する主要な法律

類型	予防	応急	復旧・復興
	災害対策基本法		
地震 津波	大規模地震対策特別措置法	<ul style="list-style-type: none"> ・災害救助法 ・消防法 ・警察法 ・自衛隊法 	激甚災害法
	津波対策の推進に関する法律		<ul style="list-style-type: none"> 〈被災者への救済援助措置〉 ・中小企業信用保険法 ・天災融資法 ・小規模企業者等設備導入資金助成法 ・災害弔慰金の支給等に関する法律 ・雇用保険法 ・被災者生活再建支援法 ・株式会社日本政策金融公庫法
	<ul style="list-style-type: none"> ・地震財特法 ・地震防災対策特別措置法 ・建築物の耐震改修の促進に関する法律 ・密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律 ・東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 		<ul style="list-style-type: none"> 〈災害廃棄物の処理〉 ・廃棄物の処理及び清掃に関する法律
			<ul style="list-style-type: none"> 〈災害復旧事業〉 ・農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律 ・公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 ・公立学校施設災害復旧費国庫負担法 ・被災市街地復興特別措置法 ・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法
火山	活動火山対策特別措置法	水防法	<ul style="list-style-type: none"> 〈保険共済制度〉 ・森林国営保険法 ・農業災害補償法 ・地震保険に関する法律
風水害	河川法		<ul style="list-style-type: none"> 〈災害税制関係〉 災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律
	特定都市河川浸水被害対策法		<ul style="list-style-type: none"> 〈その他〉 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律
地滑り 崖崩れ 土石流	<ul style="list-style-type: none"> ・砂防法 ・森林法 ・特殊土壌地帯災害防除及び復興臨時措置法 ・地すべり等防止法 ・急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 ・土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律 		
豪雪	豪雪地帯対策特別措置法		
原子力	原子力災害対策特別措置法		

(出典) 内閣府ホームページ

こととなる。従って、災害対策のための法制度は、対策の類型と災害の種類が交差するマトリックスのもとで構築されることとなる。

その概要は図1のとおりである。これでわかるように、

- ア) 対策の類型（予防、応急、復旧・復興）に対応してそれぞれ法律が整備されていること
 - イ) 予防については、災害の種類に応じて法律が制定されていること
 - ウ) 応急に関しては、基本的に災害の種類を問わず横断的な法律によって対応する構造となっていること
 - エ) 復旧・復興については、災害の種類は問わないが、被災者への援助、災害廃棄物処理、復旧・復興事業などの課題ごとに様々な法律が用意されていること
 - オ) 災害対策基本法によって災害対策全体の統合が図られていること
 - カ) 大規模地震災害、火山災害、原子力災害については、対策類型を横断した法律が制定されていること
- という特徴がある。

災害対策法制の本質は、災害の種類に応じて、災害対策の段階に即して必要となる行動を確保し、それを律するルールの中にあるのである。

1.3 災害対策法制の構造

災害対策制度は、非常時における行動秩序を律することとなる。そのため、法的な機能として、

- i) 予見可能性に限界があるなかでリスクを管理・制御すること
 - ii) 被災事態への即応性を確保し、必要な判断を下すこと
 - iii) 緊急事態が生じた場合に公共的な秩序を維持すること
- を果たすことが課題となる。

i) 予見可能性の限界

(1) 災害の種類に応じた対策群

「天災は忘れたころにやってくる³⁾」「予測できれば事故は未然に防げる」「一つの事故は29のヒヤリと300のハッを伴う⁴⁾」などと言われるように、大きな災害が起きるのは、事象を予測することが

³⁾ この言葉は寺田寅彦が言ったとされるが、著作の中には見当たらない。しかし同じ意味の主張は、小宮豊隆編『寺田寅彦随筆集』（岩波文庫）中に発見できる。たとえば、関東大震災の損害について「直接の原因に横たわる重大な原因は、ああいう地震が可能であるという事実を日本人の大部分がきれいに忘れてしまっていたということに帰すべきである」（同第4巻p.253）とし、あるいは天災への防御策ができていない原因は「畢竟そういう天災がきわめてまれにしか起こらないで、ちょうど人間が前車の転覆を忘れたころにそろそろ後車を引き出すようになるからである」（同第5巻p.60）とする。

⁴⁾ ハイน์リッヒの法則 Heinrich's law。労働災害における経験則の一つであり、1つの重大事故の背後には29の軽微な事故があり、その背景には300の異常が存在するというもの。

困難である場合や、予測できても適切な対応を講じなかった場合であることが多い。

これに対しては、災害事象に関する調査研究を推進する、最新の科学的知見を反映したリスク管理を徹底するなど予測可能性を高める努力を求める、避難や防災活動について訓練、防災教育等を行い災害の記憶を継承するうえで有効な措置を講じる、などが考えられ、現に実施されている。

この場合に、二つのことに注意しなければならない。

第一に、災害の特性に応じて必要な措置が異なることである。自然災害と人為的な事故との違いがあるほか、同じ自然災害であっても、洪水、地震、火山噴火など現象の違いに即した対応が必要である⁵⁾。

第二に、予見できるのは、原因となる事象の生起確率と事象が起きた場合の損害の程度であり、対策の有効性はそれらの考量によって決まるということである。リスクの認識とその受容の程度が問題となるのであるが、専門家によるリスク認識はほぼ年間死亡率（リスク期待値）によって判断されている一方、普通の人々は破滅的なこととなる危険性や未来の世代に対する恐怖を重く見て判断するとされる（Paul Slovic 1987）。

そのような事情から、災害対策法制は、災害事象に応じて個別に構築されている。たとえば交通事故、公害、火災、鉄道・航空機・船舶事故などは、大規模に発生すれば社会的に重大な損害をもたらす社会不安を惹起するが、自然災害とは異なる性格を持つなどの理由から、対策のための法制度もそれぞれに独立して整備されている。また自然災害についても、その種類に応じて、洪水については河川法や水防法、地震については大規模地震対策特措法や地震防災対策特措法、噴火については活火山対策特措法というように、それぞれ対策において中心的な役割を担う法律が整備され、災害の特性に応じて個別に具体的な措置（対策群）が推進されている。

さて、この場合に問題となるのは、災害のリスク特性である。災害リスクの主因は予測可能性の限界であるが、その理由として、災害現象の複雑さ、危険に対する無知、危険判断基準の不一致のような人間の知的限界に起因することのほか、起きることの想定が不適切、対応策が不十分（対応の不作為）などのような行動の不備によるものがある。前者のような知的限界についてはやむを得ないところがあって受忍するほかなく、その限界を認識することが重要となる。一方、後者のような不作為については過失の疑いがあり、法的な責任を伴うことになる。両者はリスクの性質が違い、それへの対応策も異なるのである。

このようなリスク特性は、災害の種類ごとに違う。そして、知的限界が小さくなるほど、不作為の責任は大きくなる。災害対策はそのバランスのなかで最適解を求める過程である。たとえば、知

⁵⁾ たとえば、洪水被害を軽減するうえで気象予報が極めて有効である一方、地震災害対策においては地震の発生を予知できないことが対応を難しくする一因である。なお地震対策については、地震発生を予知する能力を高め予知が可能であることを前提とした対策が立案されたが（大規模地震対策特別措置法による措置）、予知の精度は実効ある対策に資するほど高くないし今後も飛躍的に高まることは期待できないと認識されつつある。そのこともあって、地震対策の中心は、以前から講じられている発生予知を前提としない対策に回帰する方向にある。

的限界が大きい人為的行為は止めなければならないし、不作為の可能性が強い場合には行為を監視・制御する行政システムの構築が課題となる。

たとえば、洪水、地震、噴火、航空機事故、原子力事故のそれぞれについて、知的限界と不作為の可能性を比較すれば、対策の重点の違いが明確となる。災害対策を評価するための大事な視点であると考ええる。

(2) 計画手法の採用

予見可能性に限界があることから、災害対策は一定の被災想定に基づいたものとならざるを得ない。人為的事故については原因事象の発生そのものを防止することを最終目標とするのが当然であるが、自然災害については被害を最小化する（minimize maximum）ことを目標にするに留まるであらう。

この場合、minimize maximumを実効あるものとするべく、対策に関するシミュレーションに基づいて必要な行動を組織しなければならない。そのための方法として有効なのが計画手法である。計画手法の特徴は、目標を定立して（目標創造性）、様々な手段を総合的・体系的に調整・統合すること（総合性）であると考えられているが、このような特徴を活かして、災害の種類ごとに対策のための行動計画を立案し、事前対策をすすめるとともに、原因事象が発生した場合には関係者がそれに沿って行動するというしくみを整備するのである。

実際、災害対策基本法は、政府（中央防災会議）が防災基本計画を作成して各種防災計画の基本を定めている。そこには、災害対策全体に共通する考え方を述べたあと、自然災害に関しては地震災害・津波災害・風水害・火山災害・雪害の各種類ごとに、事故災害対策に関しては海上災害・航空災害・鉄道災害・道路災害・原子力災害・危険物等災害・大規模火事災害・林野火災の事故原因別に、それぞれの災害についての行動計画が、災害予防・事前対策、災害応急対策、災害復旧・復興対策の順に記述されている。

たとえば、地震災害対策についての記述は、次のような構成・内容となっている。

ア) 災害予防・事前対策

対策に当たっての地震想定、地震に強い国土・まちづくり、防災知識の普及・訓練、研究・観測等の推進、情報連絡体制の整備、防災中枢機能等の確保・充実など

イ) 災害応急対策

発災・災害情報の収集連絡、救助・救急・医療・消火活動、緊急輸送、避難収容、保健衛生・防疫、自発的支援の受け入れなど

ウ) 災害復旧・復興対策

方針決定、現状復旧、計画的復興、被災者の生活再建支援、被災中小企業の復興支援など

さらには、防災基本計画に定められた行動を組織ごとに具体化すべく、災害対策に責任を負う指定行政機関（中央省庁）及び指定公共機関（日本銀行、日本赤十字、NHK、NTT等）が防災業務計画を、都道府県・市町村が地域防災計画を、それぞれ作成することを義務付けている（災害対策

基本法34・36・39・40・42条)。

つまり、防災計画は、

防災基本計画

(自然災害の種類・事故災害の原因別)

(災害予防・事前対策, 災害応急対策, 災害復旧・復興対策の順)

↓

防災業務計画(指定行政機関・指定公共機関の業務に関して)

地域防災計画(都道府県・市町村において)

というかたちで系統的に編成され、災害対策のための諸行動を律しているのである。

ただし、これらの計画は記述に疎密がある。防災基本計画は一般的抽象的な記述に留まっていて、たとえば、「災害の発生を完全に防ぐことは不可能であることから、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方を防災の基本方針とし、たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視し、また経済的被害ができるだけ少なくなるよう、さまざまな対策を組み合わせることで災害に備えなければならない」「防災には、時間の経過とともに災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興の3段階があり、それぞれの段階において国、公共機関、地方公共団体、事業者、住民等が一体となって最善の対策をとることが被害の軽減につながる」(防災基本計画総則)などという記述が中心となっている。一方地域防災計画には、具体的・実践的な規定が盛り込まれる例が多く見られ、災害発生時の実働的なマニュアルの役割を果たしていると考えられる。

(3) 災害事例による法整備の進展

予測可能性の限界のもとで災害対策を進めざるを得ないとすれば、対策は現実に起きた災害を教訓にして充実していくであろう。実際、災害対策法制の整備は、図2に示すように、被災を契機として進展していったのである。

また図2からわかるように、日本列島は自然災害に襲われることの多い位置・風土にある。つまり、災害対策法制の充実過程は、国土の脆弱さに対処する工夫の歴史でもある。

ii) 即応性と判断責任

(1) 具体的な行動の確保(即時強制)

大災害においては、計画において予見していなかったことが起きる。あるいは、予見できていても対応に至っていなかった場合に被害が拡大する傾向もある。従って、被災時の対応は、計画どおりに進展するとは限らず、刻々と変わる状況への即応性が求められる。そしてその対応は、「いまの必要に応える」具体的な行動でなければならない。

特に、災害拡大の防止や救援活動のためには、土地や工作物の使用、土石や樹木の利用、私人の

図2 防災法制度・体制の歩み

契機となった災害	災害対策に係る主な法制度	防災計画・体制等
1940年 1945 ・枕崎台風 (昭和20年) 1946 ・南海地震 (昭和21年) 1947 ・カスリーン台風 (昭和22年) 1948 ・福井地震 (昭和23年)	47・「災害救助法」 49・「水防法」	
1950年 1959 ・伊勢湾台風 (昭和34年)	50・「建築基準法」	
1960年 1961 ・豪雪 (昭和36年) 1964 ・新潟地震 (昭和39年)	60・「治山治水緊急措置法」 61・「災害対策基本法」 62・「激甚災害に対処するための特別な財政援助等に関する法律」 ・「豪雪地帯対策特別措置法」 66・「地震保険に関する法律」	61 防災の日創設 62 中央防災会議設置 63 防災基本計画
1970年 1973 ・桜島噴火 (昭和48年)・浅間山噴火 1976 ・東海地震発生可能性 (昭和51年)の研究発表(地震学) 1978 ・宮城県沖地震 (昭和53年)	73・「活動火山周辺領域における避難施設等に関する法律」(→昭和53年、「活動火山対策特別措置法」) 78・「大規模地震対策特別措置法」	79 (東海地震) 地震防災計画
1980年	80・「地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」 81・「建築基準法施行令改正」	83 防災週間創設
1990年 1995 ・兵庫県南部地震 (平成7年)(阪神・淡路大地震)	95・「地震防災対策特別措置法」 ・「建築物の耐震改修の促進に関する法律」 ・「災害対策基本法」一部改正 ・「大規模地震対策特別措置法」一部改正 96・「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」 97・「密集市街地における防災地区の整備の促進に関する法律」 98・「被災者生活再建支援法」	95 防災基本計画全面修正 防災とボランティアの日等創設

1999 (平成11年)	・広島豪雨 ・JOC臨界事故	99・「原子力災害対策特別措置法」	
2000年 (平成12年)	・東海豪雨	00・「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」 01・「水防法」一部改正 02・「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」 03・「特定都市河川浸水被害対策法」	01 内閣府設置 03 東海地震対策大綱 東南海・南海地震対策大綱 東海地震防災対策推進基本計画 04 東南海・南海地震防災対策推進基本計画
2004 (平成16年)	・新潟・福島豪雨等 ・新潟県中越地震	04・「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策推進に関する特別措置法」 05・「水防法」一部改正 ・「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」の一部改正 ・「建築物の耐震改修の促進に関する法律」一部改正 06・「宅地造成等規正法」一部改正	05 東海地震の防災推進戦略 東南海・南海地震の地震防災戦略 首都直下地震対策大綱 06 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策大綱 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画 首都直下地震の地震防災戦略 災害被害を軽減する国民運動の推進に関する基本方針
2011 (平成23年)	・東北地方太平洋沖地震 (東日本大震災)	11・「津波防災地域づくり法」	08 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の地震防災戦略 09 中部圏・近畿圏直下地震対策大綱 11 防災基本計画修正

(出典：内閣府資料)

注) 内閣府『防災白書(24年度版)』付属資料(p62)より。

業務従事などが必要になる場合があり、その円滑な確保を図らなければならない。国民の財産等に対する制約が必要となるのであるが、そのための通常の手続きを講じる暇(いとま)はないのである。

このような義務を課することなく直接に実力を行使すること(即時強制)は、目前急迫の障害を除く緊急の必要があるときや、義務を命じることによっては目的を達成できないときに、法律に規定されている場合に限って認められている。たとえば、警察、消防、防疫などの活動⁶⁾がその例であるが、災害対策法制にも市町村長等に即時強制を認める規定が置かれている(表1)。

⁶⁾ 警察：警察官職務執行法による質問、保護、避難等の措置、立入など、消防：消防法による消防対象物とその土地の使用・処分・使用制限、消防警戒区域の設定、区域からの退去命令、区域への出入の禁止・制限など、防疫：感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律による就業制限、入院、消毒、建物への立入りの制限・禁止、封鎖など。

表1 災害対策法制による即時強制

法律名	施設管理	土地等使用	物資保管命令	物資収用	業務従事命令	立入検査
災害救助法	×	×	○ 6月以下懲役 5万円以下罰金	×	○ 6月以下懲役 5万円以下罰金	○ 3万円以下罰金
災害対策基本法	×	×	○ 6月以下懲役 30万円以下罰金	×	○ 6月以下懲役 30万円以下罰金	○ 20万円以下罰金
大規模地震対策特措法	—	×	○ 6月以下懲役 30万円以下罰金	×	—	○ 20万円以下罰金

※「○」は罰則が伴うことを、「×」は罰則が伴わないことを、「—」は当該制約が規定されていないことを、それぞれ表す。

(出典)「「非常事態と憲法」に関する基礎的資料」(衆議院憲法調査会事務局, 2002)より

(2) 臨時的な防災組織の編成

緊急時における応急対策に当たっては、必要な措置を適時的確に実施することが特に強く求められる。そのためには、措置にあたる指揮命令関係を定めて、判断責任を明確にしなければならない。

そこで、災害発生時には臨時の組織を設置してその必要に応えるしくみが整備されている。まず、非常時には国の臨時組織として非常災害対策本部(本部長は国務大臣)を設置し、各省庁や地方公共団体の実施する災害応急対策の総合調整や必要な指示に当たることとされている(災害対策基本法24・25・28条)。さらには、著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合には内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部を設置して同様の業務に当たる(同法28の2・28の3・28の6、東日本大震災に際して初めて設置された)。また、都道府県・市町村は、災害対策本部(本部長は都道府県知事・市町村長)を設置して同様の業務に当たることとなる(同法23条)。

このときに特に重要なのは、ア)情報の把握とその連絡・総合化、イ)対策に当たる要員の迅速な参集、ウ)応援の適切な確保(特に、自衛隊の応援、周辺自治体による広域的な警察・消防等の応援)である。それぞれ、防災情報システム、非常時参集システム、緊急応援システムの整備が課題となるのだが、これらは法的な課題というよりも、具体的なシステム設計のあり方の問題である。防災計画において対応すべき課題であると考ええる。

組織編成において法的な吟味が必要になるのは、各本部長の「指示」の性格である。行政権限は法令によって系統的に編成されていて、権限の行使に当たっては強制力が付与されているのが通例である。防災組織はそのような権限関係について臨時的な組替えを行うこととなるのだが、非常災害対策本部長等による指示にも強制力があるのだろうか。これについては、指示はあくまでも災害応急対応のための事実行為を求めるものであるし、指示の対象も行政機関の内部関係に留まることから、命令のような強制力を伴うものではない(法的効果を伴わない)と考えるのが妥当であろう。通説もこれを採用している(たとえば三井 2007 p.32)。

もう一つ重要なのは、この組織は臨時的でミッション・オリエンティッドであることだ。目的を

明確にし、その達成とともに解散する。つまり、プロジェクト推進としての性格を帯びる。プロジェクトは、目的と期待の明確化、必要な行動の概念化、行動計画の確定、実行、終了と評価という過程をたどり、その過程は、スケジュール・コスト・業務水準（品質）・リスクの4つの要素によって管理されるのが通例である。同様に、防災組織は、プロジェクト・マネジメントの考え方で管理しなければならない。日常業務を処理する組織（たとえば、権限の原則、階層の原則、専門性の原則、文書主義を旨とするビューロクラシー・システム）と同じように管理することは難しく、特別の管理能力が求められる。さらには、非日常的な組織の運営であるから、訓練によって運用をシミュレーションし、習熟する不断の努力を必要とする。

行政事務を処理する組織をそのまま統合してもよく機能するとは限らない。指揮に当たる者は行政組織の責任者であるが、それを補佐する専門家集団の存在とその能力水準が組織機能を左右することとなる。

（3）緊急・臨時的な法令の制定

災害時の緊急・応急対応や被災後の復旧・復興に当たっては、生じる事態をあらかじめ想定することが難しく、直面している事態に応じて臨時的に適切に措置しなければならないことが多い。そのため、法令の規定についても被災地の必要に即した特例的な取扱いが必要となる場合がある。そこで、そのような事態に対応するための緊急・臨時的な法令が制定・公布されることとなる。

三井康壽によると、関東大震災（1923年9月1日）においては、緊急・応急復旧対策のために7本、復興対策のために4本、合計13本の法律・勅令が公布されたし、阪神・淡路大震災（1995年1月17日）においては、緊急・応急復旧対策のために18本、復興対策のために8本（うち3本は緊急・応急復旧対策にまたがる内容）、予防対策のために4本、合計27本の法律が公布されたという（三井 2007 p.220-31）。そしてその内容を見ると、関東大震災に際しては戒厳布告⁷⁾を筆頭に社会不安を除去するための措置が色濃く出ている一方、阪神・淡路大震災においては経済活動の早期回復、市民生活の安定に重きを置く措置が目立つとする（ibid.）。

なお、阪神・淡路大震災に際して制定・改正された緊急・臨時的な法令のなかには、同震災について適用するに留まらず、一般的な規定として措置されたものも含まれている。主要なものとして、被災者生活再建支援法の創設（被災者生活再建支援金支給制度など）、災害対策基本法等の改正

⁷⁾ 緊急勅令による戒厳の布告。これによって戒厳令が準用され、区域を限って行政事務及び司法事務を戒厳司令官の管掌のもとに置くとともに、戒厳司令官に集会等の停止、郵便電報の開通や交通の遮断、家屋建造物等への立入りなどの権限が付与された。もともと戒厳令は戦時又は事変に際して適用されるのであるが、政府は、関東大震災による混乱事態を收拾するために、戦時・事変の事態ではないにもかかわらず、勅令によってその準用を定めたのである。この緊急勅令は関東大震災が発生した翌日の1923年9月2日に公布され、同年11月15日に廃止された。

なお、戒厳令は大日本帝国憲法の規定(14条)によって認められているものであって、日本国憲法のもとではそのような措置は許されないと考えられている。

(自衛隊出動要件の緩和、広域交通規制措置など)、被災市街地復興特別措置法の創設(被災市街地復興推進地域の指定、被災市街地復興土地地区画整理事業制度、被災者に対する住宅供給措置など)、地震防災対策特別措置法の創設(地震防災緊急事業五箇年計画、地震に関する調査研究推進体制の整備など)がある。また、同震災後、防災基本計画の大幅な見直しによって、防災情報システム、非常時参集システム、緊急応援システムの充実、強化が図られた(図2(34ページ)参照)。

このような必要に的確に応えるためには、立法府と行政府とが的確に連携しなければならない。これは政治システムの課題である。行政府だけでなく、立法府においても、災害対策に関し専門的な判断を担う人的集団を確保すること、たとえば災害対策を審議する委員会の構成員の継続性確保、が求められる。このことは、次に述べる「緊急事態」における対応に際しても必要となるはずである。

iii) 緊急事態における公共的秩序の維持

(1) 災害緊急事態

大規模な災害が起きたとき、それが経済や公共の福祉に重大な影響を及ぼすことがある。災害によって生活・産業・地域社会の安全が脅かされ、社会秩序が混乱して、平常時の社会的ルールがそのままでは機能し難いなどの状況に陥る場合には、それは戦争、内乱、恐慌などの場合と同様に、統治機能の危機であると考えてよい。従って、そのような非常・緊急事態に直面した場合を想定した法的措置が必要であると考えられている。

これについては、災害対策基本法に緊急事態に関する規定がある(同法105～109の2条)。それによると、内閣総理大臣は、非常災害が発生し、かつ、当該災害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合に、地域を指定して災害緊急事態を布告する。そして、事態に対応するために必要な措置について国会の審議・立法をまついとまがないときには、緊急の政令によって、

- ①生活必需物資の配給、譲渡・引渡しの制限・禁止
- ②物価、役務等の対価の最高額の決定
- ③金銭債務の支払の延期等

の措置を取ることができるとする。この場合、緊急事態の布告については20日以内に、制定した緊急の政令については直ちに、国会の承認又は政令の法律化を求めなければならないとされている。

緊急事態に関する規定は、警察法(緊急事態71・74条)、自衛隊法(武力攻撃事態等での緊急出動76条、治安出動78・81条)にも定められているが、これらは、警察や自衛隊という特定の使命を達成するために実力を行使する権能を与えられた組織について、その権能の使い方を法律によって律するための規定⁸⁾であって、災害対策基本法の緊急事態のように、特別の事態を想定して立法

⁸⁾ たとえば警察法は、大規模な災害又は騒乱その他の緊急事態に際して、内閣総理大臣が治安の維持のため特に必要がある場合に緊急事態の布告を発し、一時的に警察を統制することを規定している。

機能の特例を含んでその対応措置を定めるものではない。また、武力攻撃等を受けたときも緊急事態が生じるとされその際の措置が定められているが⁹⁾、事態の性格や必要な措置には災害対策とは相当の違いがあり、災害対策基本法に定める緊急事態は災害対策に特有の規定であるとする。

もっとも、緊急事態にどのように対処するかは、法制上の課題と同時に、政治的な判断問題でもある。現実の必要に応えるべく政府が判断し実力を行使することと、それに対して法的なコントロール（特に重要なのは「法律による行政原則」「適正手続き原則」）を働かせることとの関係をどのように律するかという課題であるが、災害の予測可能性に限界があることを考えると、あらかじめ詳細なルールを定めることは現実的な対応とは言い難い。外交などと同様に、行政府と立法府とが緊密に連携して政治的に判断・行動し、それに対して司法が人権保護や憲法規範の観点から審査するという緊張関係のもとで運用するほかないのである。

この場合に重要なのは、取るべき措置は非常時の必要最小限度の一時的な措置であること、措置の実施における責任が明確であること、措置の目的は人権保障を前提に公共秩序を維持し回復することに留まることである。これは憲法上の要請であるとする。一方で判断責任者は、必要な措置を果敢に実施することが期待される。緊急事態における法的コントロールのあり方と、責任者の資質・能力問題とが交錯することとなる。

(2) 国家緊急権との関係

緊急事態の性質を考える際に問題となるのは、国家緊急権との関係である。国家緊急権とは、「戦争・内乱・恐慌・大規模な自然災害など、平時の統治機構をもっては対処できない非常事態において、国家の存立を維持するために、国家権力が、立憲的な憲法秩序を一時停止して非常措置をとる権限」（芦部 2002 p.346）である。それをどのように構築するかは立憲のあり方と密接に関係する課題であるし、その具体的な内容は、起きる事態の緊急度や必要な措置の性質に応じて異なるものとなろう。

日本国憲法は国家緊急権の規定を欠くが、その意味やあり方についてはいくつかの議論がある¹⁰⁾。大別すると、不文の原理によって国家緊急権を認める説と、それを否定して国家緊急権の不存在を主張する説（これはまた、その積極的な意義を認める見解と法の不備であるとする見解とに分かれ

⁹⁾ 武力攻撃等を受けた時の対応に関しては、「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」（武力攻撃対処法）、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」（国民保護法）等が制定されている。その構成は、一見すると災害対策基本法の構成と似ている点が多い。たとえば、国民保護法の目的規定（「武力攻撃事態等において武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにする」）、警報発令、避難指示、救援・応援指示などの保護のための措置、対策本部の設置などである。両者の類似性や相違点を比較することは、非常災害時と武力攻撃事態との事態の特性、ひいては非常時における法機能のあり方を考えるうえで有益な作業だと考える。残念ながら本稿では、準備の都合によってそのような作業は見送った。

る)がある。しかしながら、災害対策基本法による「緊急事態」における措置は、大規模災害という特定の条件のもとで、法律によって政府に権利義務の制限や臨時的措置の実施を授権するものであって、憲法においても予定されている内容であり、国家緊急権と結びつけて解釈する必然性はないと考える。従って、そのような授権を定める立法や緊急事態措置の運用が違憲であるか否かについては、当然に司法審査の対象となるべきである。

1.3 法規範上の留意点

災害対策法制の構造と特性を概観した。そこから浮かび上がるのは、それが社会規範として機能するために留意しなければならない課題である。

i) 手続き的コントロール

災害対策は即時性・緊急性を伴うことから、権利義務への介入についての手続き的なコントロールが難しい。手続き的コントロールの機能として重要なのは「事前救済¹¹⁾」であるが、災害予防においてはともかく、応急対策や災害復旧においては現実の行動を優先しなければならないため、そのような機能が働く余地はほとんどなく、事後的な救済（損失補償など）に留まる。これは即時強制に共通する課題である。

そこで、このような事情に対応するべく、業務執行の適切さや円滑な執行を確保するため、権利義務に介入する者が身分を示す証明書等を携帯し、関係人に提示する方法が採用されている。あるいは、制服、制帽、装備なども同様の役割を果たす。しかしながら、警察や消防の活動と違い、災害対策のための業務の多くは非日常的、臨時的なものであって、あらかじめ業務に関して周知されていることが期待できないから、身分提示によって円滑な業務執行が可能となるかどうかは疑わしい。

考えられるのは、防災訓練などを通じて応急対策や災害復旧に当たってどのような措置が必要となるかを周知すること、防災計画のなかに権利義務への介入に関するときの基準を記載し公表すること、防災対策に対する信頼を高め円滑に協力が得られる関係を築くことなどである。しかしそれ

¹⁰⁾ 最近の議論は、9.11事件（2001年のアメリカ同時多発テロ事件）をきっかけに、国際テロなどによる武力攻撃への対応（テロとの戦争）をめぐる展開された。その概要は、諸外国の国家緊急権の実態を含めて議論を整理・紹介した、衆議院憲法調査会事務局（2002）「「非常事態と憲法」に関する基礎的資料」によって知ることができる。また、大規模災害という非常事態について外国の法制がどのようになっているかに関しては、「大規模災害対策法制」『外国の立法 251』（国立国会図書館調査及び立法考査局、2012）が参考になる。そこには、アメリカ、イギリス、ニュージーランド、カナダ、フランス、ドイツ、ロシア、韓国、中国、タイの計10カ国における大規模災害対策法制の現状が紹介されている。

¹¹⁾ 手続きの告知、聴聞機会の保障、内部的な決定基準の設定と公開、理由の提示などによって、権利義務に介入するまえまたは介入の際に、介入される者がその是非について吟味・抗弁する機会が与えられること。

にも限界があると考ええる。しかも、手続きに対する過度の配慮が的確な判断を妨げる恐れもある（たとえば判断に当たっての、必要な時間的余裕、実行手段の選択、対応の順序などに影響を及ぼすであろう）。

従って、現実的で実効ある対応は、事後に損失を補償することである。ただしこの場合には、受忍限度が問題となる。応急対応や災害復旧の性格に照らせば、財産権に対する制約や行動への介入のうち多くのものについては、補償なしに実施することが許され则认为。それらの措置は、一般的、常識的な危険回避のためであり、内在的な危険が顕在化したことへの対応または「お互い様」の関係にある制約であって、「特別の犠牲¹²⁾」とは言い難い場合が多いからである。

ii) 強制力の行使

災害対策のための措置について、どのような場合に強制力を付与・行使すべきかが問題となる。強制の方法には、相手に代わって行為を行う（代執行）、実力行使によって行動を強制する（直接強制）、罰則によって強制するなどがあるが、非常時の措置については罰則は有効とは言い難い。実際、災害対策法制における即時強制については、表1（36ページ）に示すように罰則を伴わない場合が多い。現にいまの行動が求められているからである。また、代執行の対象は代わって行うことができる行為に限られる。

従って直接強制が最も有効な方法であるが、一方でこの方法は、運用の仕方によっては人権保護への配慮が希薄となるとか、公平性を欠くとかの恐れも大きい。強制力を背景にする措置であっても、その円滑な運用のためには相手の積極的な協力が望まれるのである。

その基盤となるのは、災害対策に対する社会的な信頼である。人間が相手をを信頼する理由を分類すると、ア) 能力に対する信頼と、イ) 意図に対する信頼に分けることができ、イ) が必要となるのは、相手の行動によっては自分が不利になる状態、つまり社会的な不確実性が存在している状態であるという。そしてイ) はさらに、イー1) 相手が誰に対しても信頼に値する行動をとる傾向にあるとの期待（人格的信頼）と、イー2) 相手が少なくとも自分に対しては信頼に値する行動をとる（裏切らない）傾向にあるとの期待（人間関係的期待）の2種類に分類できるとされる（山岸

¹²⁾ 損失補償は適法な行為に伴う負担を調整するためのしくみで、「特別の犠牲」に対して生じた損失に対して原則として金銭によって補填することをいう。この場合に、どのような損失が特別の犠牲であるかについては異なる主張がある。おおまかに整理すれば、ア) 制限が一般的か特別のものか（形式的基準）、制限による侵害が財産権の本質を犯すようなものであるかどうか、つまり社会通念上受忍すべき程度のものであるかどうか（実質的基準）というような制限の性格、イ) 制限の目的が公共の安全や秩序の維持のためなのか（警察制限）、公共の福祉の増進のためなのか（公用制限）という制限の目的、ウ) 制限が財産権本来の効用を妨げるようなものであるか、そしてその制限が社会的な拘束の範囲内であるかどうかという制限による影響の程度、をめぐって意見が分かれている。しかしこれらのうちのひとつの主張によって明確な基準を画することは難しく、結局のところ補償の要否は、規制の形態、規制原因、損失の程度、規制に関する社会通念などを総合的に判断して決するほかないと考えられている。

1998 p.46-48)。災害対策に対する信頼は、主としてア)又はイー1)の種類に該当するであろうが、非日常的な関係であるゆえに一般的な行政への信頼とは異なる関係構築が求められるであろう。

問われるのは、応急対応等が的確に実施されているかどうか（能力に対する信頼）、被災者等の利益を最優先に判断・行動がなされているかどうか（人格的信頼）である。一般的にも、法制度が実効あるかたちで機能するために満たすべき条件の一つとして、社会的なコミュニケーションによる信頼関係の確立・維持が必要であるとされているが、非常時のような混乱状態のなかで対策に当たる者と被災者等とのあいだの信頼関係を保つためには、基盤となる関係の充実に日常的に注力しなければならないのである。

このように、災害対策において強制力をどのように付与・行使すべきかについては、制度をいかに構築するかというよりは、制度運用のあり方の問題として考えることが重要・有益である。

iii) 実力部隊のコントロール

被災時の応急対応において必要とされるのは、具体的な行動力と装備を備えた部隊である。警察部隊、消防部隊、自衛隊の部隊などがそれに該当し、警察官や消防士はその本来の職務として（警察法2条、消防法3～5の3条・28～30条等）、自衛隊の部隊は派遣の要請を受けて（災害対策基本法68条の2及び自衛隊法83条）、それぞれ応急対策業務などに従事するほか、一定の場合には市町村長の職務権限を行うこともできる（同法63条2・3項・65条2項）。現場の必要に応えることを優先した規定であると言えよう。

しかしながら、このような部隊の活動は非常時にあっては極めて有効かつ不可欠であるが、誰がどのように活動を指揮するかについては吟味が必要である。一方には、その能力を有効に発揮するには、指揮命令は業務に精通する部隊統率者等本来の権限と責任を有する者に委ねるべきであるという考え方が、他方には、応急対応を効果的に組織するために、臨時的に行政責任者に対して部隊の指揮命令権を与えるべきだという考え方がある。さらには、自衛隊や警察のように武力をもつ部隊の行動については、非常時であるからこそ、より一層適切にコントロールしなければならないという意見もあろう¹³⁾。

これについては、実力部隊の資質に大きく左右される。そして少なくとも日本国憲法のもとでの警察や自衛隊の行動は、国民主権のもとでよくコントロールされていると考える。だからこそ、災害対策基本法は、市町村長の職務権限の代行までも認めているのである。

¹³⁾ たとえば、関東大震災時の警察の行動のなかには災害対策を逸脱するものがあったとされるし、軍隊に対するシビリアン・コントロールの要請は、武力を持つ部隊が潜在的に政治権力を把握する可能性を秘めていることの反映でもある。

なお、自衛隊が災害派遣時に実施する救援活動の内容は、通常の場合、被害状況の把握、避難の援助、遭難者等の搜索救助、水防活動、消防活動、道路又は水路の啓開、応急医療・救護・防疫、人員及び物資の緊急輸送、炊飯及び給水、救援物資の無償貸与又は譲与、危険物の保安及び除去等を実施することであるとされている（防災基本計画）。

だが、災害時の応急対応は、避難、救援、消火、医療・衛生、交通確保、物資配給、危険判定・安全確保、生活支援等々多岐にわたり、実力部隊もその一環として適時適切に能力を発揮しなければならない。諸活動を総合化して状況に応じて人的能力や装備を配置することが求められる。従って、指揮命令系統は、災害対策に責任を持つ現地の本部組織に一元化することが望ましい。間接的にであれ、そのような組織に対して、警察・消防・自衛隊等への指示権限を与えることは検討に価すると思われる。もっとも、そのようなしくみが円滑に機能するためには、現地の本部組織が有能でなければならない。専門的な知識経験を有する者が参画し判断や行動について深く関与しなければならない。その意味で、まずは各実力部隊の実務的代表者が本部組織に加わるしくみを法的に担保することから始めるべきである。

iv) ボランティア等の位置づけ

被災後の応急対応や復旧に当たって、ボランティアによる援助活動が展開される。特に阪神・淡路大震災時に顕著に現れ、その後市民セクターによる活動として定着している。しかしながら、防災対策法におけるこのような活動についての規定は皆無である。行政活動ではないし、法的な権限・責任を伴う活動ではないからである。

ボランティアとは、もともとそのような性格の活動¹⁴⁾であるから、法制度のなかに位置づけることは不必要と考えるのは誤りではない。そもそも定型的な組織による活動ではない場合が多いし、構成員、活動内容、活動能力なども多様かつ流動的である。ボランティア活動の一部は特定非営利活動促進法（NPO法）によって制度化されたが、法人格の付与等に留まるほか、災害ボランティアへの参加者はNPO等とは無縁の人々が多数にのぼるのである。

一方、ボランティアが、災害時において、社会的に弱い立場の人たちに対する支援や声の媒介を担い、さらには非常時に起きる「標準」優先の社会構造のもとでそこから離れた生のニーズに寄り添い、そのニーズを権利として公的に保障するようにフィードバックする役割をも担うという指摘もある（仁平2012 p.184-185）。そうであれば、そのような社会的機能はボランティアに特有のものであるから、それを認知し、災害対策の枠組みのなかに位置づけることも考えられなくはない。

災害対策におけるボランティア活動の位置づけは、防災基本計画に記述されている。そこでは、防災ボランティアに関して、その活動の環境整備のために、発災時の防災ボランティアとの連携について検討し、災害時においてボランティア活動が円滑に行われるよう、平常時の登録、研修制度、災害時におけるボランティア活動の調整を行う体制、ボランティア活動の拠点の確保等について検

¹⁴⁾ ボランティアとは何かに関しては多くの議論があるが、「切実さをもって問題にかかわり、つながりをつけようと自ら動くことによって新しい価値を発見する人」（金子郁容 1992 p.7）という幅広い捉え方で必要十分だと考える。そもそも、その活動がどのような社会的役割を果たすことになるかに関しては、厳密に議論しても実益に乏しく、またボランティア活動をリジッドな制度に組み込むことはその特性が失われることになりかねないのである。

討すること（地震災害対策編）などとされている。つまりその位置づけは災害応急対策における自発的支援の一つであって、災害対策上の関心は専らその受け入れに当たっての調整にあることがわかる。

このように、災害対策においてボランティア等による援助活動をどのように位置づけるかに関しては、議論の余地が大きい。法制度の機能が権利義務関係を律することに留まるのであれば、任意の援助活動は私的関係として私法によって律することになる。だが果たして法機能はそれに留まるのであろうか。

田中成明は、法システムが担う機能を、①自立型法システム（行為・裁決の規範として機能し、裁判過程を中心とした要件＝効果図式を特徴とする）、②管理型法システム（政策目標の実現手段として機能し、行政過程を中心とした目的＝手段図式を特徴とする）、③自治型法システム（インフォーマルな社会規範として合意形成・問題処理機能を担い、私的な秩序付けを中心とした調整図式を特徴とする）の三つ分類し、最近では、自治型法システムによる多元的な調整への期待が強くなっているとする（田中 1994 p.89-90）。ボランティア等の活動はインフォーマルで自主的なものであるから、それを律する場合に求められるのは私的な関係を秩序づけることである。だとすれば、自治型法システムの発達のなかで、ボランティア活動の位置づけも明確になっていくと考えてよい。

いずれにしても、災害対策におけるボランティア等の活動を法的に律するとしたら、そもそも「支援」とは法的にどのような関係なのか、被災者と支援者との関係はどのようなべきか、支援における行政機関と民間主体との役割分担や協力関係をいかに組織すべきかなど、検討しなければならない課題がたくさん残されている。

2 東日本大震災と災害対策法制

東日本大震災に際して災害対策法制は十分に機能したのか、そして問題があったとすれば何に起因しているのであろうか。

今回の震災、特に津波による災害に関して多数の調査報告や論考が公表・出版されている。また、2011年12月には防災基本計画が修正され、津波災害対策編の新設、最大クラスの地震・津波の想定、避難を軸とした防災対策の充実などが盛り込まれた。法制度に関しても、災害規模に応じた国・都道府県・市町村の役割分担の類型化、減災の考え方の明確化、住民参加型の防災活動の制度化、被災者支援の枠組みの構築などをテーマに検討が進みつつある。しかし、法制的な視点からの考察はそれほど多くない¹⁵⁾。

¹⁵⁾ 主要なものとして、「東日本大震災一法と対策」『ジュリストNo.1427』p.2-142（有斐閣、2011、20本の論文を収録）、「大規模災害と市民生活の復興—東日本大震災の経験と今後の課題」『法律時報』Vol.84No.6 p.4-53（日本評論社、2012、8本の論文を収録）、内閣府「災害対策法制のあり方に関する研究会」参考資料（2011、全6回）（特に、野口貴公美委員提出の資料（2011年9月）が有益）がある。

ここでは、考察に限界があることを承知で、東日本大震災（ただし福島第一原発事故を除く）に照らして、現在の制度の基礎となっている考え方を批判的に吟味してみたい。

（1）防災計画の誤算 ―自然と折り合うしくみ―

今回の災害において、予防対策における最大の誤算は、地震想定 of 過小評価であった。さらに、地震に伴う津波の予測・警報の不備が重なったことが被災を拡大した。しかしそこに現れている最大の問題は、想定が過小であったことではなく、防災計画における自然認識のあり方が不適切だということである。

もともと日本列島は、プレート境界上に生成し、多数の活断層を抱えるなど強い地殻変動を免れない位置にある。また、モンスーン気候のもと、豪雨、強風、豪雪なども避けることができない。このような自然現象と折り合うべく、従来からたゆまぬ努力が積み重ねられてきた。災害対策もその一環である。

ところが、その恵みのみを享受し、不都合を排除するしくみを発達させた結果、自然をトータルに捉えてそれと折り合う知恵が失われていった。特に、そのような知恵が必須である農林水産業が衰退したことが、自然環境と社会とのバランスを崩す傾向に拍車をかけたのである。自然の脅威が激しく牙を剥く深淵はそこにある。

従って、なすべきは、自然と折り合うしくみを鍛えることである。そしてそのための鍵は、自然を風土として捉える感性を磨くことである。風土と人間との関係を深く考察したのは和辻哲郎であるが、彼は、その著書『風土』において、人間に対する風土の負荷はきわめて豊富であるとし、人間は過去（歴史）のみならず風土をも背負うと主張した。生活が風土に組み込まれることによって人の感性に違いが生じ、その違いが社会文化の類型として現れるとするのである（和辻 2010 p.16-20）。

これは重要な視点で、技術と文化のあり方は風土を色濃く反映するのである。災害もまた風土の現れであるから、それを特別視することなく、日常に組み入れなければならない。つまり、自然の恩恵とともに不都合をも丸ごと受け取り、自然と折り合っていかなければならないのである。

自然と折り合うしくみが希薄であった証拠に、土地の記憶、たとえば三陸海岸を襲った過去の大津波（1896, 1933, 1960）の経験が十分に継承されていたとは言い難い。今回の津波で壊滅的な被害を受けた地区を見ると、土地利用の変容が激しく過去の継承を断絶した場合が多いことである。例として気仙沼市鹿折地区を見ると、小高い山の頂きに神社を置き、自然地形に寄り添って塩田と水田が広がっていたが、戦後、海岸線沿いが埋立てられ、地区全体の区画整理が実施されることによって市街化が進行し、工場立地などによって雇用が創出された。そして地区のどこからでも見えていた神社が市街化とともに隠れてしまった。そのような土地が壊滅したのである（中島・田中 2011 p.48）。

防災計画の誤算は、そのような視点が欠けていたことに起因する。従って、たとえば、災害を制御する技術に過度に依存しないこと、人工物の限界を謙虚にわきまえること、自然と直に向き合う

体験やリアルな身体感覚を直視して鋭敏な感覚を育てることが大事である。あるいは、生態系の尊重も風土を受容するうえで極めて有効である。防災計画が立脚しなければならないのは、そのような認識である。

防災計画の作成について規定するのは災害対策基本法であるが、計画の基本的な考え方などについては全く定めておらず、作成者に白紙委任している。また、その作成手続きについても任意である。少なくとも災害対策に当たっての考え方など防災原則を示し、計画を律する措置が必要だと考える。

(2) 救援・復旧の齟齬 ―援助の作法―

今回の大津波被災で最も特徴的なのは、高齢化社会における被災の凄まじさである。シェルターを欠かせない人々からそれが奪われたとき、いかに悲惨な事態に陥るかをまざまざと見せつけられた。病死はおろか自死の危険にさらされている方も多いという。そして、必要とするシェルターの性質や機能は、個人差が大きい。最優先の課題は、住宅建設ではなく、居住機能を確保し、それによって被災者の生きる力を回復することである。

ところが、今回の被災に対して展開された救援・復旧活動は、そのようなニーズとのあいだに齟齬があったと考える。

被災者が避難所→仮設住宅→復興住宅と移転していくプランは、あまりにも画一的で、絵空事に近い。医療・介護・心理ケア・コミュニティ機能を含めて、高齢者等の生活を復旧するニーズに応えなければならないのである。たとえば、被災地以外の各地が長期的に被災者を受け入れ日常性の回復を支援する方法は、被災者の痛みに共感し、災害を自らのこととして引き受ける人間性を掘り起こすことになるかと考えるが、「避難」としてしか受け止められなかった。

つまり、援助に当たっては、被災者の真のニーズに応えるための方法論が必要である。このときに参考となるのが、国際的な人道支援組織が共同で作成した支援の手引き（IASCガイドライン¹⁶⁾）である。そこには、いくつかの重要な支援に当たっての作法が示されている（Inter-Agency Standing Committee 2007）。

まず、支援をすべて実施できる機関はないのだから、支援活動は協働で実施しなければならず、各活動者は支援のための原則を共有している必要があるとする。そして、その原則を6つあげる。

第一に、被災者間の公平性を高めることを目指すべきである。ニーズに基づいて、分け隔てなく支援へのアクセスを確保しなければならない。声の大きさとニーズは比例しないのである。第二に、

¹⁶⁾ 正式な名称は「災害・紛争等緊急時における精神保健・心理社会的支援に関する IASCガイドライン」。国連総会の決議によって1992年に設立された機関間常設委員会（Inter-Agency Standing Committee : IASC）が2007年に公表した。このガイドラインは、「災害・紛争等の最中にある人びとの精神保健・心理社会的ウェルビーイングを守り、改善するために、人道支援に携わる者が、多セクターにわたる一連の最低必須対応を計画、構築、組織できるようにするため」に作成された。従って、その対象となる活動は、災害被災支援だけでなく、紛争等において被災した人々に対する保護・ケア活動を含んでいる。

被災者の参加を最大限に促進すべきである。支援に関して、複数の被災者グループが参加して影響力を確保すべきで、たとえば県が被災者を代表できる範囲は限られる。多元的な参加によって支援プログラムの持続性が高まるのであり、また、支援のアセスメント、モニタリング、評価のしくみが不可欠である。

第三に、被災地・被災者に悪影響を与えてはならない。特に、精神保健、心理社会的な支援活動は慎重を要する。介入は十分な情報に基づいて計画されなければならない。その際に、ストレスへの理解、個性の尊重、押しつけないなどの注意を要する。第四に、現地能力に立脚しなければならない。現地にはそれぞれの強みや資源があるのだから、自助を支援し、既存の資源を強化し、個人・家庭・地域の各層においてそれぞれの能力を見だし、それを結集・強化することが課題である。第五に、支援システムの統合が必要である。独立型のサービスの乱立は、非常に断片的なケア・システムを生む可能性がある。

第六に、ニーズに見合った多層的、相補的な支援が重要である。ニーズは、基本的なサービス・安全（食糧、保健ケア、避難所など）、地域・家庭の支援（社会的ネットワークによる支援）、特化した非専門的サービス（個別事情に応じた個人・家庭・集団レベルでの追加的な要請）、専門的サービス（重度の障害や困難に対する支援）というように階層をなしているから、それぞれの階層に応じて相互に補完し合って支援を展開することが有効である。このとき、地域の人々の尊厳を尊重する、参加型の方法を優先する、社会的なネットワークを活性化するなどに留意しなければならない。

このような支援の作法は、救援や復旧だけでなく、復興においても当てはまるであろう。大事なものは、支援に際して、自らの限界を知りつつ、持てる能力を提供すること、そして真のニーズを見つめ、それぞれの地域の資源・意思を尊重した支援を展開することである。この基本原則に即して、災害救助法その他の支援法制を見直さなければならないと考える。

特に重要なのは、復旧における原形復旧原則と自己負担原則の見直しである。現在の財政による負担原則は、公共施設等をもとのかたちに戻るのが復旧であり、その際の費用はほぼ全額を公共的に負担する一方、財産価値の増加や私的財産の復旧については自己負担すべし、とされている。しかしこのような一律基準の適用は援助の作法に反する。

施設の復旧に当たって災害安全度を高めるのは当然だし、居住機能回復の際に耐震化、バリアフリー化等を施すことも当たり前である。産業活動や雇用を元に戻すことはできず、医療や福祉のサービス水準を原形復旧しても今後のニーズに応えることは難しい。復旧過程のなかに将来に向けた投資を織り込んで一向にかまわない。居住の基盤や生活の日常性を回復することは、まさに真のニーズに応える援助が目指すべき目標なのである。もちろんその際には費用負担についてのルールが必要で、そのためには、現物支給、無償援助、定額・定率支給、低利融資、税負担の特例などを総合化するためのしくみが有効だと考える。

(3) 復興計画の混乱 ―プロジェクトの束の管理―

津波被災地域の復興に当たって、高台移転の可否や経済的基盤の回復をめぐる社会的な摩擦が見られる。復興計画の合意が困難である一方、復興資金の援助は時限的だからであろう。

しかし、破壊は一瞬、復興には時間と手間がかかる。復興に向けての計画やプログラムを作成し、地道に仕事を積み上げていくしかない。地域や都市をかたちづくるのであるから、各種プロジェクトを束ね、調整する作業が必要である。

そもそも、社会は機械のように制御できない。ところが、提案されている復興計画の多くは、ひとつは公共インフラの先行整備、もうひとつは施設誘致による雇用確保や産業振興であって、機械的な社会観に基づいた従来の地域開発手法を単純に焼き直したものに過ぎない。復興特区制度や復興交付金もその枠組みのなかで運用されようとしている。

社会は不確実さに満ちているのであるから、プロセスに委ねるほかない場合がたくさんある。復興に当たっては、計画の限界をわきまえて最小限の介入を試みるという謙虚さと、「設計者」ではなく「関係形成の媒介者」であるという自覚を持たなければならない。多様な人々の参加・議論の場を確保し、復興事業を透明にすすめるしかけが必要となる。復興は、プロジェクトの束を管理するしくみのもとで進行するのである。

このときに大事なのは、冷静な言葉のやり取りを重ねることである。人は、言葉によって思考を巡らせ、時間をかけた忍耐強い対話によって理解を深めていく。たとえばパワーポイント等による一方的解説と表面的な理解や、身体性を欠いたバーチャルな感覚からは、切実な課題に向き合って、他者を理解しあい、復興の困難さにつきあっていく覚悟は生まれてこない。しかも、復興条件は相当地に厳しい。人口高齢化や過疎化による社会組織の脆弱さ、グローバルな経済・金融体制のもとでの地域経済の従属性などに直面しているのである。

ただ、そのような必要に応えることのできる計画技法は、復興の過程とともに工夫・開発・鍛錬していくしかない。復興過程は、各種プロジェクトと計画技法の開発との同時進行という性質を帯びざるを得ないのである。

復興はプロジェクトの束であるから、それを適切に管理するためのしくみを整備しなければならない。その際に中心的な役割を担うのは、資金の配分と土地利用・建築行為規制である。

まず資金の配分については、プロジェクトの自由、適切な受益負担関係、効率的な活用という条件を満たさなければならない。そのためのしくみとして、公共事業費等を含むすべての復興資金を一元的に基金化し、政府保証付きの長期低利融資によってあまねく支援することが有効だと考える。このとき、返済時の債務免除制度を組み込むことで負担を調整することができるし、このしくみを公共施設、住宅、事業資金など用途や主体を問わず適用することによって、リスクと負担の分担関係による規律を保ちつつ、様々な活動の幅広い展開・連携が可能となる。

また土地利用・建築行為規制については、ローカルなルールを承認・優先することが大事である。当事者の意思と事情を反映した復興ルールの形成を促し、自律的な活動の展開を保障するのである。これによって自治型法システム（44ページ）の機能が有効に働くこととなる。この場合、ローカ

ルとは、市町村よりも小さな社会単位でかまわないし、個人は複数の社会単位に属することになる。復旧に当たって合意形成を必要とする社会や空間の単位は、一律である必要はないのである。

3 災害対策法制の構造転換

阪神・淡路大震災後、その対応のため27本の法律が公布されたことは既述のとおりであるが（37ページ）、それだけでなく、災害対策法制のあり方について、その見直しを含めていくつかの議論が展開された¹⁷⁾。同様に、今後、東日本大震災を受けて災害対策法制の見直しが進められるであろう。その際の論点は何か、そして見直しはどのような方向でなされなければならないのだろうか。

3.1 見直しの視点

(1) 政府による検討

現在政府が進めている災害対策法制の見直しの視点は、「災害対策法制のあり方に関する研究会中間論点整理（案）」（2011年12月）に提示されている。それによると、まず検討の視点として、

- ・「巨大災害」における災害応急対策等に関し、国・都道府県・市町村の果たすべき役割に改善すべき点はないか。
- ・行政・地域・市民・企業等の防災力を高めるための平常時の取組みを推進する仕組みは十分か。
- ・被災者の目線で、一貫した支援の仕組みが確立しているか。
- ・災害対策基本法制定後約50年を経過し、今日的状況に合わなくなっているところがあるのではないか。

の4つをあげる。そのうえで、次のような論点がまとめられている。

- ①巨大災害への対策として、国の役割の拡大、市町村の行政機能喪失への対応など
- ②災害対策法制の基本構造について、「減災」の考え方の明示、住民等による自主的防災活動の仕組み整備、災害復旧・復興計画制度の法定化など
- ③被災者支援の枠組みについて、避難生活（Sheltering）の仕組み整備、救難・救助から生活再建・自立までの支援の一貫性確保、地域コミュニティ単位の支援など
- ④その他、帰宅困難者対策、即時強制時の損失補償等の充実など

これらは、今後政府が制度の充実・改善を検討し、法制化するに当たっての枠組みとされるであ

¹⁷⁾ 主要なものとして、「阪神・淡路大震災一法と対策」『ジュリストNo.1070』（有斐閣、1995、29本の論文を収録）、「阪神・淡路大震災と法」『法律時報』Vol.67No.9（日本評論社、1995、13本の論文を収録）、阿部泰隆（1995）『大震災の法と政策 阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学』（日本評論社）、池田恒男（1997-98）「震災対策・復興法制の展開軸と震災法学の課題1～6」『法律時報』Vol.69 No.12・Vol.70 No.1・2・4・7・8（ページの記載を省略、日本評論社）、三井康壽（2007）『防災行政と都市づくり 事前復興計画論の構想』（信山社）がある。ただし、これらはいずれも議論の対象が復興に偏っている。そのこともまた、阪神・淡路大震災の特徴を反映していると考えられる。

ろう。ただしこれらの論点に即して制度を構築するためには、議論しなければならない多くのテーマがある。たとえば、「巨大災害」とその他の災害とを分ける特性は何か、「減災」とminimize maximumとはどのように違うのか、避難生活（Sheltering）と就業との関係などである。

また、見直しの論点は①～④で十分かについても疑問がある。たとえば、東日本大震災が示したことの一つは、災害対策の一貫性やハードな技術に頼らない対策が重要であること、災害対策は国民の参加によって実効あるものとなることであった。これは防災計画の基本的な考え方の転換を迫る事実である。あるいは、復旧と復興とを截然と分けることは財政の都合によるのであって、現実との間に大きな乖離があることが明らかになっている。費用負担の原則に踏み込んだ検討が必要となる。

もっとも、法制度が問題なのか、制度の運用（防災計画の内容及びその実施など）が問題なのかを吟味すると、東日本大震災における問題の多くは制度運用の問題であると考えてよい。だから、今回の震災のみを対象に見直しを図るならば、研究会の中間論点整理（案）がカバーする範囲に留まることとなるのもやむを得ない。

ただし、災害対策法制のあり方を考える際には、地震の発生を予知・コントロールすることはできず、首都圏等を襲う可能性が大きいことだけでなく、複合的な被災を引き起こすことに十分留意しなければならない¹⁸⁾。災害対策の基本に立ち返ってその考え方やしくみの構造について吟味して、必要な行動を促さなければならないのである。

さらに根源的に問題を捉えるならば、東日本大震災は希有な体験ではなく、そこに現代社会の病理が現れていて、より普遍的な問題として考えなければならないということである。現代社会は危機と共存するほかにリスクコントロールが不可避であることは周知のことであるが（たとえばベック 1998）、より深刻なのは、現代を覆う進歩主義は自己破滅を不可避なものとして内包していることである（ヴィリリオ 2003）。「進歩」と災害とが固く結びついているとすれば、東日本大震災が提起する問題は災害対策の領域に収まるはずがないのである。ただ、そのような考察を「災害対策法制のあり方に関する研究会」に期待するのは筋違いである。今後より本質的な議論を深める場が設定されることを期待する。（本稿も問題の指摘に留まるし、法制度とともに倫理学からのアプローチが必須である。）

¹⁸⁾ 関東大震災で被災した清水幾太郎は、「私たちは足下の不動の大地というものを前提にしている。その大地が揺れ始める途端に、私たちは最後の味方に裏切られたように感じられる。人間というのは、大地から生まれ、大地に縛り付けられている存在であるためか、大地が揺れ始めると同時に、人間そのものの最も深い箇所が揺れ始める。」「往々にして、地震は「災害の立体化」の出发点になる。（中略）最後まで味方である筈の大地が真っ先に人間を裏切ると、われもわれもと、四方八方に敵が現れて来る。自然が一種の発狂状態に陥る。泣いても笑っても、自然の一部分であるほかのない人間は、これも一種の発狂状態に陥る。人間の理性というもの、平穩無事な時、つまり、理性の活動が必要でない時は、活潑に活動しているらしいが、自然の発狂状態のような、理性の活動がほんとうに必要な時になると、何処かへきえてしまうもののようである。」とする（清水 1993 p.176-177）。地震の本質を記す印象的な体験記である。

(2) 災害対策の基本的原則

法制度の今後を展望するうえでの前提として、災害対策の基本的な原則にはどのようなものがあるかを確認しておきたい。

第一に、土地利用等における安全確保の原則である。災害の原因となる事象が起きたとしても、その影響を最小に抑える事前の調整が的確にさされていれば、大惨事に至ることを回避できる。それは結局は空間的な相互関係の調整如何に帰着するから、都市計画や建築確認の役割が期待される。しかしながら、「安全」は多義的であってその統合・総合化が難しいこと、私権制限の必要性や程度に関する合意の形成が容易ではないこと、土地利用を高度化し有効に活用する意思と調整する必要があることなど、困難な課題を伴うため、この原則が十分に活かされているとは言い難い。

ただ、浸水実績の公表、災害危険度の評価・公表など、土地利用等に当たって安全の確保に留意するための基盤が形成されつつある¹⁹⁾。土地利用等の調整に当たっては、価値観や利害の厳しい対立に直面することは避けられないが、社会的な合意をもとに安全確保の原則の浸透を図っていく必要がある。

第二に、対策の基本は災害発生原因の除去であるという考え方である。自然現象の発生は防止できないが、引き続き起きる現象が災害に至る原因を除去することは可能である。たとえば建物の耐震・耐火化はその典型であるし、上述した土地利用等による安全確保もこの考え方に基づいている。そしてそのための基本は、災害防止責任を明確にし、災害対策のための費用を原因者が負担することである。

過失等を伴わない場合には損害賠償責任を負わせることはできないであろうが、注意義務を怠ったときには復旧のための助成に当たって減額など相応の負担を課してもよいであろう。あるいは、被災の危険性があることを承知のうえで土地利用等を行った場合には、より高い受忍を求めることもあり得よう（危険への接近法理の適用）。

なお、もちろん、人為的な行為による災害発生については、行為者に対して危険責任を課するのは当然のことである。

第三に、災害時の行動は法令よりも人間倫理によって律するという規範である。緊急時における行動は緊急避難的になすほかないし、被害者の救済はニーズに即応しなければならない。「いまの必要」に応えることが最優先するのであるから、どのように行動すべきかについては、当事者の人間的な倫理に立脚した判断に委ねるほかない。その意味では、自律的に発生する秩序・無秩序が事態を左右することとなる。従って、厳格なコントロールを想定した対策やマニュアルに頼る対応方は、不確実な現実には隙を突かれるなど、逆に危険を招きかねない。

従って、日常生活のなかで育まれた倫理が災害時の行動を律することになる。日常生活のなかに非常時をどのように組み込むかが問題となるのであるが、それはもはや法制度によって対応可能な課題ではないである。しかしこのことは、災害と折り合い、つきあっていくうえで大事な原則であ

¹⁹⁾ 代表的な例として、マザードマップ、地震に関する地域危険度（東京都）がある。

と考える。たとえば、災害を忘れない、という意味は防災活動の源泉そのものであるし、隣人の災難を他人事にしない、という感性は救援活動の基盤である。そのような倫理の涵養を学校教育に求める議論があるが、それは筋違いである。人間倫理を育むのは教育ではなく、人々の日常的行動であることを忘れてはならない。

3.2 法制的構造転換に向けて

ここまでの議論によって、現在の災害対策法制的構造を根源的な視点から吟味する必要があることが明らかとなった。これを十分に吟味するには準備不足であるが、災害対策法制的構造転換に向けての基本的な論点を提示しておく。

i) 防災の日常化

災害と向き合い、つきあっていくことは古来から社会的な課題であった。だが現代社会は、その機会がアクシデントとして特別視され、災害経験を継承する意思に乏しい。一方で、社会が危険を内包する傾向は格段に強まっている（50ページ）。

いま必要なのは、防災を日常化して、社会生活の要素に組み入れることである。災害対策は、政府活動に限定されるものではなく、もっと幅広い社会活動として捉えなければならない。

そのためのアプローチとして、二つの手法を提案する。

(1) 記憶の継承

第一は、記憶の継承である。記憶は不思議な現象である。マドレーヌの小さなかけらの味の記憶がコンプレーの町や庭を堅固なかたちでティーカップから出現させ（ブルースト『失われた時を求めて スワン家のほうへ』）、ホメロスの記憶が長い年月を経てトロイ遺跡の発見を導いた（シュリーマン）。あるいは、記念日が心をかき立てるのはなぜなのか考えて欲しい。

記憶は、単に過去の出来事を保存するのではなく、想起を通じて過去を再構成する働きであり、現在に向けて作用する。歴史の記述が時に論争を引き起こすのはそれゆえであるし、アーカイブが重視されるのも記憶の力を活かすためである。つまり、記憶することそのものが、体験した過去への接近であり創造的な活動なのである。その例は、ブルーストやシュリーマンの場合に限らず、芸術、学術、政治など幅広い分野で見られるところである。

このように記憶は奥深い可能性を秘めているが、災害の記憶も同様である。それ自体が地域の資源であるし、それを継承する活動が地域の創造につながっていく。大津波被災からの復興において記憶の継承が注目されるのは、単に防災に役立たせるためではなく、地域創造のダイナミズムの源泉だからである。

では、災害の記憶を継承するにはどうすればよいのだろうか。出来事の記録を作成し、モニュメントを残すことはよく行われている。ランドマークの保全や建築物等の復元も有効かもしれない。イベントは、記憶の再確認や強化につながるだろう。実際、今回の大津波被災地での復興において

も、メモリアルな森林の育成、被災遺構の保存、「津波文化」を伝えるスペースの開設などが計画されている。災害の記憶を土地の記憶へと転換することが有効である。

しかしながら、災害の記憶や土地の記憶を発掘して、その可能性を創造的に継承・展開するには、二つの視点が不可欠である。

まず、土地の記憶は三層からなっているという認識である。第一の層は自然的基礎で、地形や風土がその典型である。天変地異を含めて自然の刻印を見つめることで、宿命的に継承せざるを得ない土地の姿が明確となる。第二の層は、人によって大地に刻まれたもの、とりわけ土地開発の歴史である。人と自然とが織りなした結果がこれに相当し、土地がかけがえのないものとして意識されるのはそれゆえである。第三は、建物その他の構築物で、消滅したものも含めてモノとしての存在感が記憶を確かなものにする。空間デザインにおいて保全・復元されるのはこの層での記憶である。

従って、土地の記憶の継承に当たっては、これら三つの層のどれに焦点を当てるか、各層のあいだの関係をどのように捉えるかの吟味が必要となる。第三の層のみに焦点を当てた記憶継承は、歴史に耐えることは難しい。たとえば津波被災については、出来事を海岸線と山地が織りなす自然特性や森林・農地・沿岸海域の生態的循環の記憶と関係づけることによって、生業と結びついた地域復興への展望が開けてくると考える。モニュメントは、そのような記憶の重層性に支えられて初めて地域の復興と結びつくのである。

もう一つ重要な視点は、土地の記憶は社会性を帯びた集団的な現実であるということである。地名や景観、行事や神社・祠などは、社会に支えられてこそ息づく。記憶の継承を日常化することが大事となるのである。特定の建築物の保存・復元が何か空々しい感覚を伴うのは、前述の三つの層の認識を欠くだけでなく、社会的な文脈が希薄だからでもある。

土地の記憶が集団的な現実として共有されていれば、国立マンション訴訟判決（平成18年3月30日最高裁）や鞆の浦景観訴訟判決（平成21年10月1日広島地裁）で認められたように、法的に保護される価値となり得る。土地の記憶を維持・継承するためのローカルな社会ルールを形成することが大事なのである。そしてこのことは、地域固有の資源を活かして生活や産業を展開するときの必要条件でもあるだろう。

大津波からの復興を機に、土地の記憶を継承することへの関心が高まっているが、それは局地的なテーマではなく、地域整備や国土保全において一般的に取り組むべき重要な課題である。地域社会はいま、グローバル経済が浸透するなかで運営の自律性を確保するという問題に直面しているが、土地の記憶を継承することはそのための有効な戦略となるからである。

記憶は、商品として売買するのが困難で、一旦失われると絶対的な損失になりかねない。しかも何かの媒体に記録しただけで継承できるわけではない。想起・再構成という作業が不可欠で、その過程で現在のあり方に対して強い影響を及ぼす。土地の記憶を地域社会が共有することは、市場機能の暴走、効率性の過度な優先、多様な価値の単純化などに対する強い歯止めとなる。自律的に地域整備をすすめるうえで、その基盤の役割を担うことができるのである。

(2) 災害リスクの構造的制御

第二は、災害リスクを構造的に軽減する手法を採用することである。

世界最大級の再保険会社ミュンヘン・リによれば、東京は世界で最も自然災害リスクの高い大都市である（Munich Re 2002）。ミュンヘン・リは、災害の危険、脆弱性、リスクにさらされる資産価値の三つの要素によって世界の大都市のリスクを評価し、一つの指標にまとめた。指標値が高いほどリスクが大きいのだが、その結果は、東京が710で世界最高、以下、サンフランシスコ167、ロサンゼルス100と続き、ニューヨークは42、ロンドン30である。東京のリスクはニューヨークの17倍、ロンドンの23倍となる。東京は、たとえばロンドンと比較すると、脆弱性は同じであるが、災害の危険について11倍、資産価値について2倍のリスクがあるからだ（ibid.）。

これを受けて、都市防災の専門家伊藤滋氏は、災害の危険は如何ともし難いが、脆弱性と資産価値のリスクをそれぞれ半減すれば、ニューヨークの1.8倍、ロンドンの6倍程度にまでリスクを低減できるとする。そして、建物や設備の耐震、耐火の推進などによって脆弱性を、BCP（事業継続計画）対応などで資産価値リスクを、それぞれ半減するという展望を提起している（伊藤 2012）。

このような、リスクを分析して要因を構造化し制御するというアプローチは、様々な対策を個別に展開するのに比べて実効が期待できる。もっとも伊藤氏の展望を具体化するには、BCP対応は資産価値リスクの低減となり得るか、被災の複合化などリスク要因の相互関係の解明が必要、情報通信、指揮系統などのクリティカルな要素の確保が必須、市民の行動如何がリスクを大きく左右する等々、多くの課題を究明・解決しなければならない。

一方、都市活動は日々継続する。そのなかに自然災害リスクの低減対策を織り込む地道な努力が不可欠である。このときの重要なポイントがいくつかある。

まず、建設物の立地条件への格段の配慮である。たとえば東京都は、地震の際の建物倒壊、火災、避難についてその危険性を測定評価して、地域危険度を公表している。あるいは地点ごとの地盤液状化や浸水の予測なども、調査すれば判明する。それらを設計施工に織り込まなければならない。

次に、ストックを地区単位で保全するしくみの確立である。都市は建物の単純な集まりではないのだから、建設物を単体で改修・補修するだけでなく、地区を単位として総合的に保全する必要がある。空間の相互関係に着目したストック保全技術の開発を急ぐべきで、このことは、エネルギー、水循環、情報通信などのシステムリスクを低減するうえでも重要である。

もう一つ重要なのは、超高層ビルリスクの徹底的な検証である。超高層ビルは都市構造上の特異点を形成しているから、たとえば、居住を維持する機能、資産価値の集中、地区での連携などに関してのリスク要因となるかも知れないからである。

恐れることは危機意識を支える。そして危機に向かい合うことはさらに大事なことである。リスクを構造的に制御する手法は、そのような認識を高めることになるであろう。

ii) 救援と復旧の再定義

救助とはどのような意味であろうか。災害救助法はそれを「収容施設の供与、食品・飲料水の給

与、被服等生活必需品の給与・貸与、医療・助産、災害にかかった者の救出、災害にかかった住宅の応急修理、生業に必要な資金・器具・資料の給与・貸与、学用品の給与、埋葬、死体の搜索・処理、災害によつて運ばれた土石・竹木等の除去」と定義している（同法23条1項）。また災害復旧については、「被災した状態を原形に復旧すること」と理解されている（たとえば公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法2条2項）。あるいは、被災者生活再建支援法は、「相互扶助の観点から拠出した基金を活用して（中略）その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資する」として被災者生活再建支援金を支給するとする（同法1条）。

しかしながら、阪神・淡路大震災や東日本大震災の経験を直視すれば、このような即物的な理解のもとでは、時々刻々と変わる救援ニーズに応え、被災状態からの脱却を支援することが難しいのは明らかである。その再定義と、それをもとにした救援・復旧制度の再構築が必要である。

再定義のための手がかりとして、二つのことを述べておこう。

（1）ケア活動としての救援

救助・救援の本質は、被災者の安全を確保し、幸福を下支えすることである。IASCガイドラインによれば、このとき、被災者自身の人権を尊重するのは当然として、被災した人びとの弱点・脆弱性、苦しみ、病理一ばかりに注目するのではなく、その強み、持てる資源、問題解決能力をも認め尊重することが重要であるとする。そして、入手・利用可能な資源の性質や程度は、年齢、性別、文化社会的状況、災害・紛争状況によって異なるが、被災者に対応するに当たってはその把握が不可欠であるとする（Inter-Agency Standing Committee 2007 p.6-7）。

つまり、救助・救援はケアを旨とした支援活動である。ケア・システムを構築するしくみが必要となるのだが、IASCガイドラインを参考にして、その際に確保すべき原則をまとめると、次の3点になる。

第一に、支援活動を統合し一貫性を確保すること。特定分野に偏った支援の乱立は、断片的で、被災者の能力をなおざりにした活動に陥りやすい。ボランティアによる支援を含めて、善意だけの支援は逆効果である。

第二に、ニーズに応じて多層的に支援すること。ニーズには、①安全や基本的なサービス（食糧、避難所、水、基本的保健ケアなど）の確保、②喪失感、家族離散、不安・不信などの混乱からの回復、③病弱、身体的精神的な障害、幼児など特別のケアニーズ、④多大な苦痛・困難を抱える人のケアニーズという4つの層がある。そしてそれぞれの層に応じて、基本的サービス供給者、地域・社会的なネットワーク、一定の訓練を受けたケア従事者、専門的サービス提供者によってニーズに対応することが重要・有効である。

第三に、過去の経験から学んだ行動指針を尊重すること。ケアのあり方は、事態の状況、被災者の特性、文化的・社会的な背景などに応じて多様である。しかし、経験的に、表2のような行動指針が示されている（Inter-Agency Standing Committee 2007 p.19-20）。ケア活動はこれを共有したうえで展開しなければならない。

表2 災害時ケアにおける留意点（IASCガイドラインより）

すべきこと	すべきでないこと
精神保健・心理社会的支援に関する包括的なひとつの連携・調整グループを設置する。	相互に対話や連携・調整がない精神保健支援もしくは心理社会的支援に関する複数のグループを設置しない。
連携・調整会議に参加し、他セクターの活動を補完して存在価値を高めることで、活動が調整されるよう支援する。	孤立して活動したり、自身の活動と他セクターの活動との整合性を考慮せずに活動したりしない。
対応の是非や、種類を判断するために、情報を収集して分析する。	アセスメントを重複して行ったり、批判的吟味なく予備データを受け入れたりしない。
アセスメントツールをコミュニティの事情に合ったものにする。	被災地において妥当でないアセスメントツールを用いない。
被災者が受ける影響は様々であることを確認する。重度の影響を受け、専門的な支援を必要とする者がいる一方で、レジリエンスの高い者の機能はよい。	被災した全員が心的外傷を負っているとか、レジリエンスがあるように見える者は支援を必要としていないと見なさない。
現地で用いられている言語を用いて、秘密保持に留意した安全かつ支援的な形で質問をする。	アセスメントを重複して行ったり、フォローアップ支援を提供せずに非常に苦痛を伴う質問をしない。
ジェンダーによる差異に注意を払う。	災害・紛争等により受ける影響が男女（あるいは少年・少女）で全く同様であるとか、男性向けに計画されたプログラムが女性にとっても同様に有益・利用可能であるとみなさない。
スタッフやボランティアを採用する際には照会情報を確認し、現地や被災コミュニティの出身の新規スタッフの能力を育てる	既存のコミュニティの構造を大幅に損ねるような採用を行わない。
精神保健・心理社会的支援研修後も、介入が適正に実施されているかを確認するために追加的なモニタリング・指導を行う。	複雑な心理的介入の実施準備にあたって、一回限りの研修や、単立の研修、フォローアップなしの超短期的な研修を用いない。
コミュニティが参加意識を発揮し、管理、運営するプログラムの開発を促進する。	コミュニティの人びとをもっぱらサービスの受益者とみなす慈善モデルを用いない。
自助を支援し、被災した人びとの既存の資源を強めて、コミュニティの能力を築く。	コミュニティの責任や能力を低下させたり無視したりする支援を組織しない。
現地の人びとを支援するために、コミュニティの文化的習わしを学び、適宜それを利用する。	コミュニティの文化的習わしすべてが有益であると仮定したり、現地の人びと全員が特定の習わしに協力的であると仮定したりしない。
妥当な場合には、その文化圏外の手法を用いる。	外国の手法の方が絶対的に優れているとみなしたり、コミュニティが支持する習わしや信条を過少評価するような形で外国の手法を現地の人びとに強いない。
政府の能力を高め、一般保健ケアサービスに（可能な場合には、コミュニティの精神保健ケアサービスにも）災害・紛争等被害者への精神保健ケアを統合する。	特定のグループごとの縦割りの精神保健ケアサービスを設けない。
極度のストレス要因に曝露した急性の苦痛を受けた人びとに対して、心理的応急処置（PFA）などを含めた、幅広い支援が利用できるようにする。	紛争や自然災害への曝露後の初期介入として、一般市民を対象とした単発・短期間の心理的デブリーフィングを提供しない。
適切な処方および基本的な心理学的支援に関する、プライマリケア／一般保健ケア従事者への研修および指導を行う。	研修やスーパービジョンなく向精神薬による薬物療法や心理的支援を提供しない。
当該国の必須医薬品リストに掲載されているジェネリック医薬品を用いる。	新規ブランド医薬品は、広く使用されていない場合には導入しない。
多大な影響を受けている人びとの紹介および支援のために有効な制度を確立する。	選別後の患者をケアするための適切かつ利用可能なサービスがない場合には、精神疾患に関するスクリーニングを導入しない。
施設に収容されるリスクがある人びとのために、コミュニティに適したケア方法を開発する。	施設に収容しない（一時的に、基本的ケアや保護のために、施設が明らかに最終的手段として必要な場合は除く）。

被災者ならびに外部との双方向の連絡を促進するために、各機関の連絡担当者を有効活用する。	外部との連絡のためだけに各機関の連絡担当者をを用いない。
ストレスが軽減されたり、人道支援サービスが受けられたりするよう、正確な情報を提供するため、メディアなどの手段を利用する。	人びとの苦痛を扇情的に取り上げたり、人びとに害を生じる可能性があるメディアの映像・画像を生成・表示しない。
あらゆる人道支援セクターに、適切な心理社会的配慮を統合するようにする。	多セクターの対応がない状態で、臨床的活動のみに集中しない。

少なくとも被災者を救援し、生活再建を支援する制度は、以上のような原則に適合するべく見直さなければならないのである。

(2) 日常性の回復：リハビリテーション

復旧のねらいは日常性を回復することであって、元に戻すことではない。その意味で、復旧における原形復旧という原則は放棄し、被災者、家族、コミュニティ、地域社会のそれぞれについて、新たな日常性を取り戻すことを支援するしくみの整備が必要である。

その際に参考となるのが、リハビリテーションという考え方である。医学で確立されている考え方で、身体や精神の障害についてその状態を回復する方法として二つのことが重要だとされている。第一は、完全な機能復元ではなく、より良い状態への改善を目標とすること。現在の状態を受け入れ、そこから出発するのである。第二に、回復方法として、機能の補強や訓練だけでなく、活動環境や社会関係の改善という視点も取り入れること。障害者個人の責任とはしないのである。

このときに、障害の状態は大きく3つに分類される。必要な機能が失われている状態、活動が困難な状態、参加が阻害されている状態で、これらのどの状態にあるかによって、回復方法や必要な支援が異なるのである。

この考え方は、たとえば地域社会が喪失した機能を回復する場合にも当てはまる。被災地域の復旧は、リハビリテーションそのものである。被災の現状を直視しなければならず、完全な機能復元は無理かも知れない。また、「がんばれ」という励ましよりも、経済環境や社会のしくみを変える対応が必要な場合も多い。そしてそのように考えると、復旧と復興とを分けることは非現実的であるし、両者を分離する制度はリハビリテーションを妨げることになりかねない。

今回の震災被害地域について具体的に考えてみよう。まず、居住・医療・教育機能が活動困難な状態であるときには、自助に対する支援が有効である。日常性の確保が目標となるのだが、個性が大きい居住機能と、普遍性の大きな医療・教育機能とに分けたうえで、前者は自由を尊重する一方、後者は社会サービスとして無償提供してもかまわない。ただし、両者を隣接・混在させないと地域社会のダイナミズムが失われるから、高台と海岸との空間的機能分離は極力避けるべきである。

他方、産業機能は未だ喪失状態で、回復に向けた戦略も不透明である。もとに戻すことにこだわらず、地域の産業構造の転換を目指して、付加価値の高い産業創造に取り組むべきである。たとえば、三陸地域の海と森が織りなす固有の生態系を活かして、食文化、健康サービス、自然素材、心

身リフレッシュ空間などの提供を産業化することは、大量生産・大量消費に対抗する挑戦となるはずだ。経済社会環境の変革によって産業機能の回復を図るのである。

復旧・復興に当たっての最大の課題は津波被害の予防であるが、身体や精神の障害を完全に防ぐことはできないのと同様に、被害軽減を旨として、記憶を伝え、確実に避難することをベースにすればよいのではないか。離岸堤は津波の到来を遅らせ破壊力を削ぐし、鉄筋コンクリートの建物は津波に耐える。地理的条件に応じて柔軟に考えるべきである。

このように、リハビリテーションの考え方を地域社会の機能回復に適用することによって、地域が復旧し、復興への道筋が確かなものとなる。また、リハビリテーションも復旧・復興も、意思と時間と忍耐が必要なものも共通している。同様の考え方は、被災者、家族、コミュニティについても有効であろう。

ところで、心身の診断なくして有効な治療やリハビリテーションはないが、復旧・復興に当たっても、診断は必須である。たとえば地域を診断することのできる技法が稚拙であれば、地域のリハビリテーションは覚束ない。診断のないまま計画だけが先行するような復旧・復興は徒労に終わるであろう。

iii) 地域に根ざした復興

東日本大震災が顕在化したのは地域社会の危機である。被災はそれ自体が危機の到来であるが、それだけでなく、避難、救援、復旧、復興のプロセスのなかで、地域社会はその持続のための基盤が問われ、もともと抱えていた内なる危機に直面せざるを得なくなったのである。

たとえば、生活は自然と折り合いながら営むほかないが、農林水産業の衰退はその関係を希薄なものとした。その結果、自然が孕むリスクを忘れがちとなり、災害の危険性の増大を招き、復旧・復興に当たっても自然条件の織り込みに苦慮している。あるいは、高齢化が進む社会での被災の悲惨さや困窮が目立つが、それは被災前の日常生活が既に危機的な状況にあったことの現れである。また被災企業の破綻は、サプライチェーンの末端に組み込まれた地域経済の脆弱さをまざまざと見せつけた。

しかも、現在提案されている復興策が地域の持続可能性を確保するに足りものであるかどうか疑わしい。荒廃しつつある森林や農地の保全・回復、沿岸海域の管理を担ってきた漁村の存続などへの展望に欠けるし、都市・集落の再生についても、歴史・文化・生態系の尊重・継承はおろか、地域社会が福祉を支えるという視点さえ十分に織り込まれているとは言いがたい。あるいは、企業誘致による地域振興が持続性に欠け、地域経済の自律性を損う恐れがあることは周知の事実であるにもかかわらず、同じ轍を踏みつつある²⁰⁾。

危機に向き合わない施策は長続きしないのである。実はそのことは、被災地では十分に自覚されているのではないかと。しかもこれは、被災地に限らず多くの地域社会に共通する事態である。

山口昌男によると、ウンベルト・エーコは、「文化の創造性というのは元々、危機を排除するのではなく危機に直面する技術である」と述べたという（山口 2009 p.175）。これは鋭い指摘であり、

いま起きていることを言い当てていると考える。

山口によれば、危機は、危険がどこから降ってきて起きるのではなく、文化の底に潜んでいて、その内なる危機にあえて直面することによって、今度は外から現れ来る危機に柔軟に対応する能力を身につけていくのだという。言い換えれば、社会を運営するしくみは時間とともにリアリティとのずれが生まれるが、危機に向き合うことによってその齟齬が顕在化して、次の新たな展開が始まるということである。

地域社会の危機は、そのようなダイナミズムの源泉として立ち現れている。危機を排除するのではなく、それに直面して何かを創造する覚悟が必要となるのであり、内発的な取り組みを欠いては危機を創造に転換することは難しい。

ヒントになるのは、内発的な発展という考え方である。発展の方向や筋道は地域が自らつくり出すのだから地域ごとに異なるのは当然であるが、自律的であるためには、ア)それぞれの地域の生態系に適合すること、イ)地域の住民の生活の基本的必要と地域の文化の伝統に根ざすこと、ウ)地域の住民の協力によること、という条件を満たさなければならないとされる（鶴見 1996 p.4-21）。そしてそれを支えるのは、土地利用やコミュニティ運営に関してローカルなルールを形成し、運用する社会的な合意である。

考えてみれば、この三つの条件は、地域社会が持続するための基本的条件でもある。外部から持ち込まれるプロジェクトを真っ向から拒否する必要はないが、危機から目をそらす甘い罠の恐れがある。三つの条件に照らして提案を十分に吟味することが大事である。

このように、地域社会が持続するうえで最も確実な方法は、地域社会が危機をバネとして自ら発展のための道筋を切り開いていくことである。この取り組みは、新たな事業を起こすことと同様、経験的、現場的な色彩の強い人間的な挑戦である。地域に根ざさない限り、復興を達成することはできない。

²⁰⁾ 東日本大震災復興基本法は、基本理念として、「未曾有の災害により、多数の人命が失われるとともに、多数の被災者がその生活基盤を奪われ、被災地域内外での避難生活を余儀なくされる等甚大な被害が生じており、かつ、被災地域における経済活動の停滞が連鎖的に全国各地における企業活動や国民生活に支障を及ぼしている等その影響が広く全国に及んでいることを踏まえ、国民一般の理解と協力の下に、被害を受けた施設を原形に復旧すること等の単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策及び一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすることを旨として行われる復興のための施策の推進により、新たな地域社会の構築がなされるとともに、二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して行われるべきこと。この場合において、行政の内外の知見が集約され、その活用がされるべきこと」とし、そのうえで、政府機関等の適切な役割分担や相互の連携協力の確保、被災地域住民の意向の尊重、多様な国民の意見の反映、多様な主体の自発的な協働と適切な役割分担、先導的な施策への取組、安全な地域づくりを進めること、雇用機会の創出と持続可能で活力ある社会経済の再生を図ること、地域の特色ある文化の振興・地域社会の絆の維持強化・共生社会の実現に資すること、を掲げている（同法2条）。この規定から、地域社会の危機に向き合う覚悟を汲み取るのは難しい。

つまり、地域社会を自らの責任とイニシャティブで運営するというしくみの整備が必要となる。そのための条件として次の3つをあげておく（長谷部 2005 p.206-211）。

第一に、地域社会を構成する人々が、地域と結びつくアイデンティティ（自己同一性）を持つことが必須である。それを育むのは、地域の自然環境や伝統・文化との触れ合い、そして、社会的な規範を共有することによる帰属感である。

第二に、日常生活の中で地域社会の運営に手軽に参加できる環境が必要である。たとえば、コミュニティを基礎に置いた、ボランティア精神の発揮、NPO等の活動、地域通貨やコミュニティビジネスの展開などは、日常生活を通じたコミュニティ運営への参加であり、自治能力を鍛え、自治への覚悟を促すことにつながる。

第三に、何かを発信していく創造的なプロセス内包することである。それによって緊張感が持続し、ダイナミズムが生まれ、求心力が働き、自治への関心が高まり、人間関係が鍛えられる。復興プロセスをそのようなものとして組織し、運営することが重要となるのである。

【参考文献】

- 阿部泰隆（1995）『大震災の法と政策 一阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学』（日本評論社）
- 池田恒男（1997-98）「震災対策・復興法制の展開軸と震災法学の課題1～6」『法律時報』Vol.69 No.12・Vol.70 No.1・2・4・7・8（日本評論社）
- 伊藤滋（2012）『東京都心高度防災計画』（第49回NSRI都市・環境フォーラム，日建設計）
- ヴィリリオ，ポール（2003）『自殺へ向かう世界』（翻訳：青山勝・多賀健太郎，NTT出版）
- 金子郁容（1992）『ボランティア 一もう一つの情報社会』（岩波新書）
- 清水幾太郎（1993）『清水幾太郎著作集14 わが人生の断片』（講談社）
- 衆議院憲法調査会事務局（2002）「「非常事態と憲法」に関する基礎的資料」（[http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shuken014.pdf/\\$File/shuken014.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shuken014.pdf/$File/shuken014.pdf)（2012年7月20日現在））
- 田中成明（1994）『法理学講義』（有斐閣）
- 鶴見和子（1996）『内発的発展論の展開』（筑摩書房）
- 寺田寅彦（1963）『寺田寅彦随筆集 第4巻・第5巻』（小宮豊隆編，岩波文庫）
- 内閣府（2011）「災害対策法制のあり方に関する研究会 参考資料及び中間論点整理（案）」（<http://www.bousai.go.jp/1info/saigaitaisaku/index.htm>及び<http://www.bousai.go.jp/chubou/suishinkaigi/3/2-2.pdf>（2012年7月20日現在））
- 中島直人・田中暁子（2011）「三陸の過去の津波災害と復興計画」『都市計画』291号（日本都市計画学会）
- 仁平典宏（2012）「3.11ボランティアの「停滞」問題を再考する 一1995年のパラダイムを超えて」『持続可能性の危機 一地震・津波・原発事故に向き合って』（長谷部俊治・船橋晴俊編，御茶の水書房）
- 長谷部俊治（2005）『地域整備の転換期 一国土・都市・地域の政策の方向』（大成出版社）
- （2011）「原子力技術の法的制御 一不確実性のコントロールに向けた法政策の課題」『社会志林』Vol.58No.3（法政大学）

- ベック, ウルリッヒ (1998) 『危険社会：新しい近代への道』(翻訳：東廉・伊藤美登里, 法政大学出版局)
- 三井康壽 (2007) 『防災行政と都市づくり ―事前復興計画論の構想』(信山社)
- 山岸俊男 (1998) 『信頼の構造 ― ところと社会の進化ゲーム』(東京大学出版会)
- 山口昌男 (2009) 『学問の春 ― 〈知と遊び〉の10講義』(平凡社)
- 和辻哲郎 (2010) 『風土 ― 人間学的考察』(岩波文庫, 初出版は1935)
- Inter-Agency Standing Committee (2007) 『災害・紛争等緊急時における精神保健・心理社会的支援に関するIASCガイドライン』(http://www.who.int/mental_health/emergencies/mh_IASC_guideliness_japanese.pdf (2012年7月20日現在))
- Munich Re (2002) 'A natural hazard index for megacities' "Topics - ANNUAL REVIEW: NATURAL CATASTROPHES2002" p.32-39
- Slovic, Paul (1987) 'Perception of Risk', "Science" Vol. 236No. 899
- 「大規模災害対策法制」『外国の立法 251』p.1-246 (国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012)
- 「大規模災害と市民生活の復興―東日本大震災の経験と今後の課題」『法律時報』Vol.84No.6 p.4-53 (日本評論社, 2012)
- 「阪神・淡路大震災―法と対策」『ジュリストNo.1070』p.2-240 (有斐閣, 1995)
- 「阪神・淡路大震災と法」『法律時報』Vol.67No.9 p.6-66 (日本評論社, 1995)
- 「東日本大震災―法と対策」『ジュリストNo.1427』p.2-142 (有斐閣, 2011)